Current Issue Review 88-13E

REGIONAL DEVELOPMENT IN CANADA

Guy Beaumier
Economics Division

30 November 1988
Revised 24 April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/88-13-1990-04E

ISBN 0-660-13715-1

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-02113/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REGIONAL DEVELOPMENT IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Almost from the beginning of Confederation, the federal government has implemented programs that affected some regions more profoundly than others. Such programs were never part of a federal regional development policy, however, until the 1960s, when federal politicians became aware of differences in the levels of regional prosperity and accepted the responsibility of eliminating them.

The Rowell-Sirois and Gordon Royal Commissions and the advent of a serious recession in the late 1950s focused attention on the persistent regional disparities. Until that time, authorities had believed that government policies aimed at stimulating national economic growth would ensure that all regions benefited. While this was true during periods of growth, the disparities did not disappear and improvements were achieved only at the cost of severe social dislocations.

Federal efforts to formulate development policies and to implement programs aimed at reducing regional disparities led to the creation of the Department of Regional Economic Expansion (DREE) in 1969. Later, this department would be amalgamated with the Department of Industry, Trade and Commerce to become the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), which assumed responsibility for both regional and industrial development in Canada. In 1987 DRIE was disbanded and federal regional development efforts were entrusted to regionally-based development agencies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This paper reviews federal regional development policy since World War II, a period in which both the federal and provincial governments have expended considerable resources in trying to narrow regional disparities in Canada.

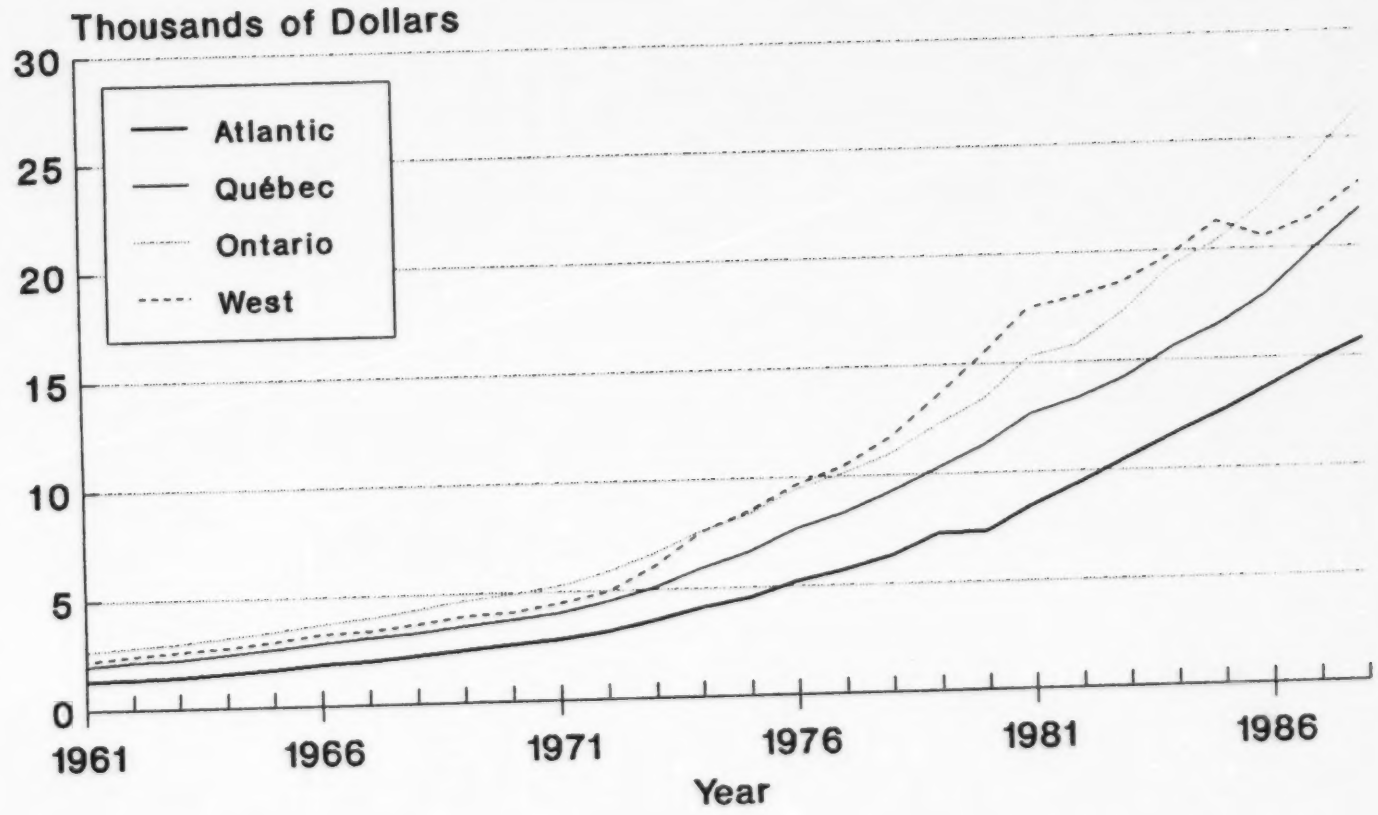
BACKGROUND AND ANALYSIS

A. An Emerging Issue

Though regional disparities have existed in Canada since Confederation, this was not at first perceived as a problem separate from that of achieving steady national economic growth. During the Great Depression, however, the differences in the unemployment rates between the provinces became too pronounced to ignore. The subsequent deterioration of provincial fiscal capacities led to the establishment of the Rowell-Sirois Commission, which examined the devastating impact of the depression on the finances of the provinces and in its 1940 report recommended a massive restructuring of federal-provincial fiscal arrangements. The Commission found that, as the provinces had different capacities for providing services, Canadians could not expect the same levels of service from each province at uniform national tax rates. It was suggested that the fiscal capacity of Canadian provinces be equalized through the transfer of funds from the richer regions to the poorer regions. Implementation of the Commission's recommendations had to be delayed until after the end of the war, when the federal and provincial governments met in a series of conferences which addressed the problems of sharing the fiscal base in Canada. The result was the now familiar system of equalization payments which are made to the disadvantaged provinces.

The Royal Commission on Canada's Economic Prospects (the Gordon Commission) of 1957 explicitly recognized the existence of regional disparity in Canada. It gradually became evident that differences existed not only in fiscal capacities but also in opportunities for growth. The Gordon Commission defined the regional problem as a difference or gap between a province's level of income, or unemployment, or other such key

Chart One
Gross Domestic Product Per Capita
By Region, 1961 - 1988



Source: The Library of Parliament
and Statistics Canada, CANSIM Division.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

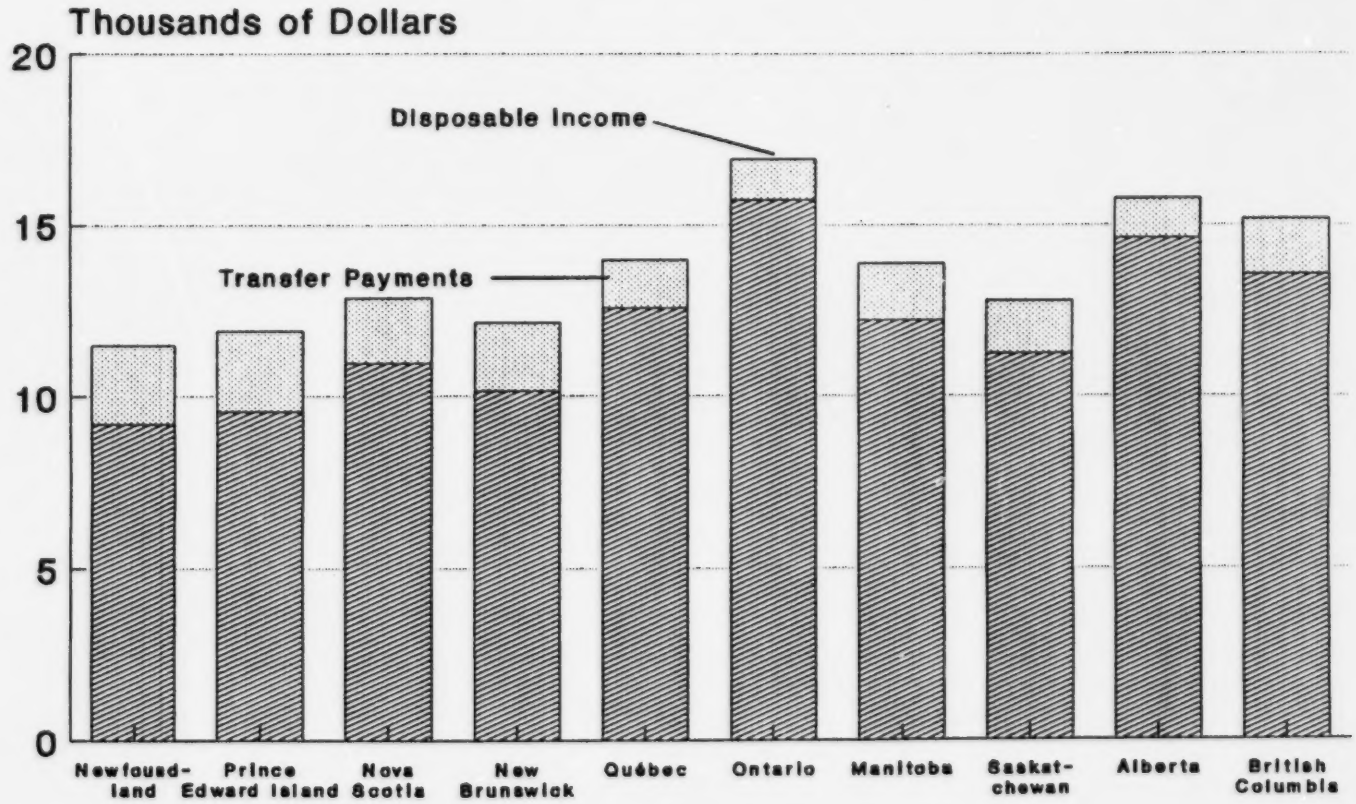
variable, and that of another province or that of the national average. These economic differences between provinces became known as disparity gaps. It also became evident at this time that, regardless of the national level of prosperity, the gaps did not disappear. They might narrow or widen in line with changes in the national rate of economic growth but the relative differences between the rich and poorer provinces seemed to persist over time. If regional disparities were to be eliminated, it could no longer be considered sufficient for less developed areas to grow at the same rate as the more prosperous regions of the country; they would have to grow at much faster rates. This view of the problem was to have a profound effect on subsequent thinking about regional policies.

Three specific problems are associated with these definitions of the regional development issue. First, the designation of provinces as the areas of discussion is generally believed to be inappropriate because economic regions do not necessarily conform to political boundaries. Over the years, federal regional development policies have attempted to define the optimum areas in Canada in which to implement policy. No universally acceptable definition has yet been accepted, however, though some sub-regions (such as Cape Breton Island) have readily been identified. For the most part, provinces remain the basic geographic unit because most data are available at that level of aggregation and because of the importance of the provincial governments in the overall process of economic development.

The second major problem with this early work is the use of the notion of a disparity gap. The disparity gap, an easily identifiable phenomenon, has on many occasions been mistaken for the regional development problem itself. Defining the problem in terms of a disparity gap in provincial employment levels for instance, has led to a formulation of policies that concentrate on employment; that is, policies that mask the symptoms but do not eliminate the problem. In fact, the existence of a gap in unemployment rates, or in productivity, or in income levels, may be explained by a host of factors acting alone or together on the local economy. Each factor responsible for a disparity gap will often require a different policy solution.

Chart Two

Disposable Income and Federal Transfer Payments Per Capita, By Province, 1988



Source: The Library of Parliament and Statistics Canada, CANSIM Division.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It is important to understand the causes of regional disparities in order to prescribe the correct policy approach. While these causes are numerous, they may be classified in five broad categories. First, there are illusory differences, for example those in such variables as per capita income, which do not reflect actual differences between regions. In such instances, policy actions are not required at all. Second, there are differences in the natural endowments of local economies, such as the existence of a desirable geographical feature. Again, this may not require any specific policy response. A third cause of regional inequality may be certain federal or provincial actions, which, once identified, can simply be eliminated. Regional disparity may also be caused by "market imperfections," such as monopolies or unionization. Depending on policy objectives and the precise nature of the imperfection a number of policy options could be considered. A final cause could be structural differences such as "factor endowments" and consumer preferences. Such differences are usually best overcome by allowing market forces to work; this implies labour mobility. Alternatively, political considerations may suggest a policy that involves the subsidization of production. Of course, the regional disparities in Canada may be caused by a mixture of these factors and this will make it more difficult to identify the correct policy response. More importantly, it is highly likely that the source of regional inequality will differ from one part of the country to the next and that this will reduce the effectiveness of any policy that seeks a universal solution through one national program.

A third problem with the Gordon Commission's study of regional disparity was its view of resource development and industrial development. Since Canada's central provinces had a highly developed manufacturing sector, it became conventional practice until very recently to associate development with increased manufacturing employment. This ignored the fact that the best opportunities for developing a region may well be in the resource sector.

In spite of these flaws, the apparent successes of stabilization policies in the post-war period led to a widely accepted notion that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

it was no longer sufficient for governments to compensate the victims of economic circumstances but that governments could and should eliminate the causes of these hardships. Therefore, when the problem of regional disparity was identified, it seemed natural to suggest, as the Gordon Commission did, that the federal government ought to solve it.

However, the prosperity of the Canadian economy during the first decade after World War II did not foster any sense of urgency on the part of government to deal with the problem. In fact, because economic growth was rapid, and since all regions shared in this prosperity, the regional problem did not surface as a priority item on the government agenda until much later. Though a province might have accepted a slower growth rate during periods of prosperity, it was seldom prepared to accept differences in unemployment rates during a recession.

B. Early Policy -- 1958-1968

The recession of the late 1950s forced the federal government to take action to alleviate regional disparities. One initiative was the Winter Works Programs of 1958-59 and 1959-60. Designed as a short term expedient, they represented an innovative approach to solving local unemployment problems through shared cost programs and they demonstrated that locally targeted programs were feasible.

Though faced with short-term cyclical problems, however, most initiatives of this period tended to focus on correcting long-term structural aspects of regional economies. There was, for instance, an attempt to upgrade human capital with the introduction of the Technical and Vocational Training Assistance Program, which provided funds on a cost-shared basis to the province for the training of the provincial labour force. This was followed later by the Occupational Training Act, which included both manpower and mobility measures designed to deal with structural unemployment.

Other major initiatives of this period were: the Agricultural Rehabilitation and Development Program (ARDA), whose purpose was to improve the standard of living of farmers on marginal land; the Fund for Rural Economic Development (FRED), which was designed to provide

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

federal-provincial rural development programs in designated areas; the Atlantic Development Board, which administered the Atlantic Development Fund for financing development projects in Atlantic Canada; and the Area Development Agency (ADA), which promoted economic development in high unemployment areas through financial incentives for manufacturing enterprises.

The federal government programs of the 1960s were designed and implemented to deal with specific problems. These early attempts at correcting regional disparities enjoyed only moderate success because of the absence of an overall strategy for development and of coordination among the various federal government departments responsible for their administration. Each program addressed specific problems of economic development and each was planned and administered by a separate government department. Furthermore, line departments made their own arrangements with their provincial counterparts so that the federal government might have several unrelated development plans in a single province. Under such conditions, the federal and provincial governments might not pursue common goals and could not work out strategies for economic development. By the end of the 1960s, there was a clear need for a centralized federal agency that could coordinate the federal regional development effort and enter into cooperative agreements with the provinces.

C. The Creation of DREE

In order to provide greater cohesion to its regional development efforts, the federal government created the Department of Regional Economic Expansion (DREE) in 1969, with the aim of promoting economic expansion and social adjustment in the disadvantaged regions of Canada. Former federal programs were either replaced by new DREE programs or incorporated directly into the new department. DREE was to focus its efforts on 23 areas of the country (growth poles) from which further development would spin off into the regions. At these growth poles, DREE offered assistance for improving infrastructure, for implementing social adjustment measures, and for helping private investment in a designated area. The efforts of the new department would be focused on eastern

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, with as much as 80% of DREE's expenditure to be spent east of Trois-Rivières. Even these expenditures were to be concentrated into the selected growth poles in the belief that this would create new opportunities for economic growth in Eastern Canada's urban centres.

Growth pole theory assumes that economic development tends to occur around certain focal points or poles and that growth does not proceed equally in all places at the same intensity because different areas offer different opportunities. Regional development efforts, therefore, should be aimed at these focal points in slow growth regions in order to start the process of self-sustaining growth. The benefits, it is assumed, will then radiate outward into the surrounding areas.

While the establishment of DREE addressed the need for a coordinated and rationalized federal effort, it did not deal adequately with the problems of regional disparity. A major policy review undertaken in 1972 concluded that:

i) Regional disparities were too complex to be dealt with effectively by one government department alone; a comprehensive approach was required whereby the collectivity of government policies was made more aware of and sensitive to regional development objectives.

ii) Nationally applied programs were not sufficient and should be complemented by selective and flexible measures to take advantage of identified development opportunities and to overcome identified development constraints.

iii) The policy concern should not be regional disparities per se but rather encouraging each region of Canada to realize its potential for economic and social development. This change in perspective was important, as it indicated a greater emphasis on potential for development rather than on area problems.

This review led to a complete alteration in the federal approach to regional development. While DREE remained the lead federal agent, the "growth poles" approach was abandoned in favour of a more flexible multi-dimensional approach involving increasing cooperation between the federal and provincial governments as well as among the federal departments.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This increasing cooperation resulted in a set of federal-provincial economic agreements known at first as the General Development Agreements (GDA), and after 1984 as the Economic and Regional Development Agreements (ERDA). In this framework, the provinces have a more pronounced role to play in the formulation and implementation of regional development programs. Central to each ERDA, are criteria which spell out the framework within which the two levels of government can work together for the promotion of regional or industrial growth. The specifics of each ERDA reflect the priorities and concerns of individual provinces. When joint undertakings are identified, they are implemented through subsidiary agreements which usually provide for: i) concrete initiatives to be taken; ii) the level of financial assistance available; iii) a mechanism of consultation and coordination; and iv) information sharing between the two levels of government. Greater flexibility in the design and adoption of subsidiary agreements is achieved by having federal line departments participate directly at the subsidiary level.

D. The Creation of DRIE

In 1982, DREE was replaced by the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), which amalgamated the programs of DREE and the Department of Industry, Trade and Commerce (also disbanded in that year). Federal industrial and regional incentives were available in one new program -- the Industrial and Regional Development Program (IRDP), which provided financial assistance to manufacturing, processing and service industries. While all areas of the country qualified for assistance, the level of support varied by region and by type of investment activity.

A 1987 review of IRDP and ERDA programs by the House of Commons Standing Committee on Regional Industrial Expansion revealed a consensus in the regions on several aspects of the operations of DRIE Canada. First, there were complaints that the programs did not respond to the needs of the regions because these programs were designed, and applications for funding were evaluated, using standards that could not be generally applied. Without local input in the process, it was felt that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the wrong kinds of projects were funded and locally worthwhile proposals were ignored.

A second difficulty with the DRIE programs was said to be that they attempted to satisfy two separate objectives: industrial promotion and regional development. To the less-developed regions, it appeared that DRIE sectoral concerns dominated the decision-making process and, hence, more funding and assistance were provided for industrial development than for regional development. The residents of these regions felt that federal assistance should be made available for small scale resource-based projects and that the selection of projects should be carried out by local offices.

E. The 1987 Restructuring

In the summer of 1987, the federal government announced that DRIE would be disbanded and its industrial support programs would be amalgamated with those of the Ministry of State for Science and Technology to create the Department of Industry, Science and Technology (DIST). The new department would retain responsibility for regional development in southern Ontario and Quebec. In the rest of the country, DRIE's regional development responsibilities would be taken over by three regionally based agencies. The IRDP program was allowed to lapse in June 1988.

The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) coordinates all federal activities relating to economic development in Atlantic Canada and provides a regional perspective in the design and application of national policies and programs. Its budget has been set at $1.05 billion over five years. The Agency enjoys considerable freedom to adopt whatever measures it feels may best suit the need of the Atlantic region.

NORFED, an agency within DIST, was established to promote economic development in northern Ontario and to provide the federal government with local input and advice on policies, programs and services affecting that region. It has a budget of $55 million over five years.

The Department of Western Diversification (DWED) was established to coordinate, support and encourage the creation of enterprises in the four western provinces of Canada. It also coordinates

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the activities of other federal agencies and departments active in the West. DWED administers the Western Diversification Fund of $1.2 billion over five years.

In a sense, the creation of ACOA and DWED represents a continuation of the decentralization of Canadian regional development efforts as recommended in the 1972 review of DREE. Along with the ERDA programs, the new structure incorporates a considerable local element into the determination and implementation of regional development programs.

F. Summary

Though there have been marginal successes over the years, more often Canada's regional development programs have not reduced disparities. Dissatisfactions with the programs led to periodic reorganizations of federal efforts in this field, many of which reflected the desire of the various administrations to put their own mark on regional development policy. However, many regional development programs have simply sought to create jobs without achieving the necessary changes in the fundamental structure of the local economies which would ensure long-term opportunities for growth. The creation of new jobs usually implies that growth has occurred. Economic growth, however, should not be confused with economic development, since the former does not signify any alteration in a region's future prospects. Economic development on the other hand, implies a fundamental change in an area's ability to create wealth. Effective regional development policies should result in such greater opportunity for self-sustaining growth.

G. Recent Developments

The 1989 Budget extended the program horizons of both ACOA and DWED by another two years without increasing the original allocation of funds. While overall regional spending in coming years will be higher than in the past, it will be less than was originally expected. For some regions, this may prove difficult in light of recent events. In the west, Saskatchewan's economic performance has declined to such an extent that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

outmigration is again great enough to result in a decline of the population. Real Gross Domestic Product declined 4.26% in 1986 and 2.38% in 1987. The lack of employment opportunities has resulted in a decline of the population from a 1987 high of 1,014,000 to less than a million in 1990.

The recently announced reductions in the Eastern Canada fish quotas are expected to result in substantial unemployment as there has not been time to create enough alternative employment through ACOA or through the new round of ERDA agreements. The anticipated increase in unemployment comes at a time when Unemployment Insurance entry requirements are becoming more restrictive, so that the program may not provide the same level of income support for the region as was the case in the past.

CHRONOLOGY

1957 - Royal Commission on Canada's Economic Prospects (Gordon Commission) identified regional development as a separate economic issue.

1960-1966 - Several regionally differentiated tax measures and support programs were introduced by the federal government.

1969 - The government created the Department of Regional Economic Expansion (DREE).

1974 - Decentralization of federal regional development efforts was begun. The General Development Agreements (GDA) were signed with the provinces.

1982-1983 - DREE was amalgamated with the Department of Industry Trade and Commerce to create the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE). GDA became the Economic and Regional Development Agreements (ERDA). The Industrial and Regional Development Program (IRDP) was announced.

1987 - The federal government announced the creation of regionally based development agencies for Eastern and Western Canada. The Ministry of State for Science and Technology would merge with the industry support component of DRIE to form a new department, the Department of Industry, Science and Technology (DIST).

1988 - The IRDP program was allowed to lapse.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Anderson, F.J. Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective. Harcourt Brace Jovanovich Canada, Toronto, 1988.

Bradfield, Michael. Regional Economic Analysis and Policies in Canada. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1988.

Careless, Anthony G.S. Initiative and Response: The Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development. McGill-Queen's University Press, Montreal, 1977.

Economic Council of Canada. Living together: Regional Disparities in Canada. Minister of Supply and Services, Ottawa, 1977.

Howland, R.D. Some Regional Aspects of Canada's Economic Development. Royal Commission on Canada's Economic Prospects, Ottawa, 1957.

Lithwick, N. Harvey. "Regional Development Policies: Context and Consequences." Coffey, William J. and Mario Polèse. Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development. The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1986, p. 121-155.

Melvin, James R. "Regional Inequalities in Canada: Underlying Causes and Policy Implications." Canadian Public Policy. Vol. 13, No.3, 1987, p. 304-317.

Savoie, Donald, J. Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions. University of Toronto Press, Toronto, 1986.

Bulletin d'actualité 88-13F

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AU CANADA

Guy Beaumier
Division de l'économie

Le 30 novembre 1988
Révisé le 24 avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-1/88-13-1990-04F

ISBN 0-660-93069-2

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Pratiquement depuis les origines de la Confédération, le gouvernement fédéral met en oeuvre des programmes qui touchent certaines régions plus que d'autres. Ces programmes n'ont toutefois été inscrits dans une politique fédérale de développement régional qu'au cours des années 60, lorsque les hommes politiques se sont éveillés au fait que toutes les régions ne prospéraient pas au même rythme et ont décidé d'éliminer les inégalités.

Deux commissions royales d'enquête (Rowell-Sirois et Gordon) et une grave récession, à la fin des années 50, ont eu pour effet de mettre en lumière des écarts durables entre les diverses régions. Jusque-là, les pouvoirs publics avaient cru que les programmes fédéraux visant à stimuler la croissance économique nationale profiteraient également à toutes les régions. Cela était vrai en période de prospérité, mais les inégalités n'ont pas disparu et on n'a réussi à améliorer la situation qu'au prix de sérieuses perturbations sociales.

Les efforts déployés par le gouvernement fédéral en vue de formuler des politiques et de mettre en oeuvre des programmes visant à amoindrir les inégalités régionales ont mené à la création, en 1969, du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER); plus tard, fusionné au ministère de l'Industrie et du Commerce, il est devenu le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui était chargé du développement régional et industriel au Canada. En 1987, le MEIR a été démantelé et les responsabilités fédérales en matière de développement régional ont été confiées à des organismes régionaux de développement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le présent bulletin donne un aperçu de la politique de développement régional mise en oeuvre par le gouvernement fédéral depuis la Seconde Guerre mondiale; pendant cette période, les gouvernements fédéral et provinciaux ont consacré beaucoup de ressources à la réduction des inégalités régionales au Canada.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La prise de conscience du problème

Les inégalités régionales existent au Canada depuis la Confédération mais, au début, on ne jugeait pas qu'elles constituaient un problème distinct de celui consistant à assurer une croissance économique soutenue dans l'ensemble du pays. Toutefois, pendant la Crise des années 30, les écarts entre les taux de chômage des provinces devinrent trop grands pour qu'on continue de se fermer les yeux. Devant les effets dévastateurs de la Crise sur les finances des provinces, on décida d'instituer la Commission Rowell-Sirois, qui fut chargée d'analyser la situation; dans son rapport déposé en 1940, elle recommandait une refonte complète des ententes financières fédérales-provinciales. Elle concluait que, compte tenu des capacités inégales des administrations provinciales en matière de prestation de services, les Canadiens ne pouvaient s'attendre à être traités également dans toutes les provinces, même s'ils étaient tous imposés également d'un océan à l'autre. La Commission recommandait donc le transfert de fonds des régions privilégiées aux régions défavorisées, dans le but d'égaliser les capacités financières des provinces. Ces recommandations ne furent mises en oeuvre qu'après la fin des hostilités; les gouvernements fédéral et provinciaux se rencontrèrent alors en une série de conférences visant à résoudre les problèmes liés au partage de l'assiette fiscale au Canada. Il en est résulté une formule que nous connaissons bien aujourd'hui, celle des paiements de péréquation versés aux provinces les moins riches.

En 1957, la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (Commission Gordon) reconnut officiellement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

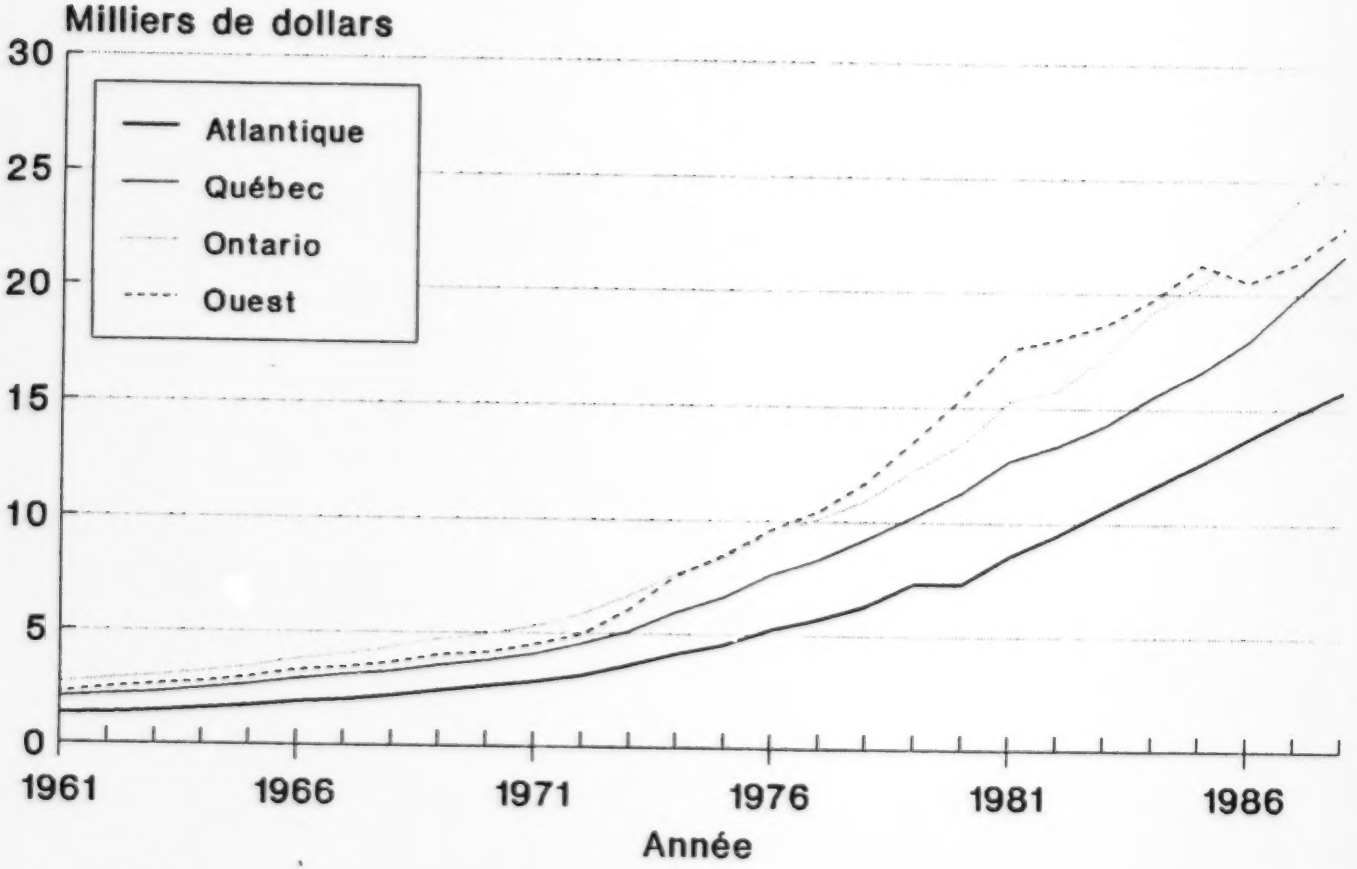
l'existence d'inégalités régionales. Peu à peu, on se rendait compte que les régions n'avaient pas toutes non seulement les mêmes moyens financiers, mais aussi les mêmes possibilités de croissance. La Commission Gordon définissait les inégalités régionales comme suit: une différence ou un écart entre les recettes d'une province, son taux de chômage ou un autre facteur clé et l'équivalent dans une autre province ou la moyenne nationale; c'est ce qu'on en est venu à appeler les "disparités régionales". À cette époque, on s'est aussi aperçu que, quelle que soit la santé de l'économie nationale, ces écarts ne disparaissaient pas. Certes, ils s'élargissaient ou diminuaient au rythme de la croissance économique nationale, mais les différences relatives entre provinces riches et provinces pauvres semblaient immuables. Pour les éliminer, il ne fallait pas viser, pour les provinces défavorisées, un rythme de croissance égal à celui des provinces privilégiées, mais une croissance bien supérieure. Cette constatation modifia profondément la façon de concevoir les politiques régionales.

Cette définition du problème péchait toutefois à trois égards. Premièrement, on estime aujourd'hui qu'il ne faut pas utiliser les provinces comme unités géographiques, étant donné que les régions économiques ne coïncident pas nécessairement avec elles. Au cours des ans, on a tenté de cerner les régions où la mise en oeuvre des politiques de développement régional serait la plus efficace; pourtant, la formule qui ferait l'unanimité reste encore à trouver, même si certaines sous-régions (p. ex., l'île du Cap-Breton) ont été faciles à reconnaître. Dans la majorité des cas, la province demeure l'unité géographique élémentaire, parce que la plupart des données disponibles sont calculées au niveau provincial et que les gouvernements provinciaux jouent un rôle important dans le processus global du développement économique.

Deuxièmement, la notion même de disparité régionale pose un problème. Phénomène facile à reconnaître, la disparité régionale a bien des fois été confondue avec le problème même du développement régional. C'est ainsi que, ayant déterminé que certaines provinces avaient des taux de chômage plus élevés que d'autres, on a formulé des politiques qui visaient à créer des emplois, c'est-à-dire qui masquaient les symptômes

Graphique 1

Produit intérieur brut par habitant, Par région, 1961 - 1988



Source: Bibliothèque du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

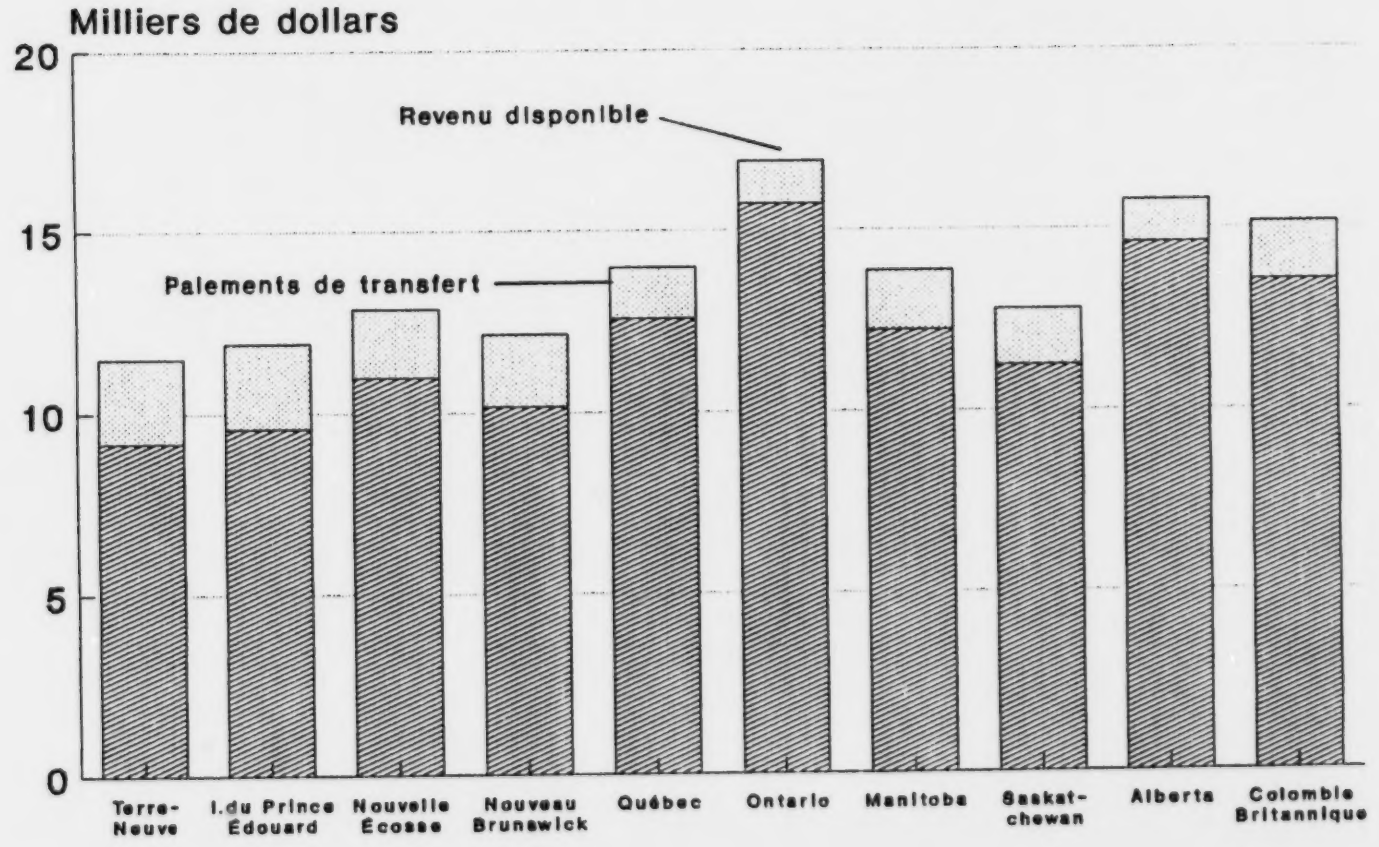
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sans éliminer leur cause. En fait, un écart au niveau du taux de chômage, de la productivité ou des revenus peut s'expliquer par une foule de facteurs agissant seuls ou en combinaison sur l'économie régionale, dont chacun nécessite souvent des mesures particulières.

Pour être en mesure de corriger une situation, il importe d'en comprendre les causes; dans le cas des inégalités régionales, elles sont nombreuses, mais on peut néanmoins les classer dans cinq catégories. La première est celle des différences apparentes, par exemple les écarts du revenu par habitant, qui ne traduisent pas d'inégalités réelles entre les régions; ici, l'intervention est inutile. En deuxième lieu, on trouve les atouts naturels des régions, comme l'existence d'une caractéristique géographique susceptible d'apporter la prospérité; ici encore, l'intervention n'est pas nécessaire. Troisièmement, certaines mesures fédérales ou provinciales peuvent être à l'origine d'inégalités régionales; la solution consiste alors à éliminer ces mesures. Dans la quatrième catégorie, on peut classer les "imperfections" des marchés, notamment la présence de monopoles ou de syndicats; le choix de l'intervention varie alors en fonction des buts poursuivis et de la nature de l'imperfection. Enfin, dans la cinquième catégorie, on retrouve des différences structurelles comme la présence ou l'absence de certains facteurs et les goûts des consommateurs. Dans ce cas, la meilleure solution consiste normalement à laisser agir les forces du marché; il faut toutefois que la main-d'oeuvre soit mobile. En revanche, des considérations politiques peuvent inspirer des mesures prévoyant l'octroi de subventions à la production. Évidemment, dans la réalité, les inégalités régionales au Canada peuvent être causées par une combinaison de ces facteurs, ce qui complique le choix d'une démarche. Qui plus est, comme il est fort probable que la cause de l'inégalité régionale diffère d'une région à l'autre, toute politique visant à apporter une solution universelle grâce à un programme national n'aura pas des résultats optimaux.

Enfin, la troisième faille de l'étude de la Commission Gordon tient à sa vision de la mise en valeur des ressources et du développement industriel. Comme le secteur de la fabrication était très développé dans les provinces du Centre, il devint pratique courante,

Graphique 2
Revenu disponible et paiements de transfert par habitant, 1988



Source: Bibliothèque du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jusqu'à tout récemment d'ailleurs, d'associer développement à création d'emplois dans ce secteur. C'était oublier que, bien souvent, le meilleur moyen de mettre une région en valeur consiste à exploiter ses richesses naturelles.

Malgré ces faiblesses et grâce aux résultats apparemment satisfaisants des politiques de stabilisation mises en oeuvre après 1945, on en vint à tenir pour acquis que les gouvernements ne devaient plus se contenter de dédommager les victimes de mauvaises conditions économiques; ils avaient la capacité et donc le devoir d'éliminer les causes mêmes de ces conditions. Par conséquent, lorsque fut reconnue l'existence des inégalités régionales, on jugea tout naturel, comme le fit la Commission Gordon, de demander au gouvernement fédéral de les corriger.

Mais la prospérité que connut le Canada au cours de la décennie ayant suivi la fin de la guerre n'incita pas les pouvoirs publics à considérer le problème comme urgent. En fait, parce que la croissance économique était rapide et que toutes les régions en profitaient, ce n'est que beaucoup plus tard que la question reparut parmi les priorités gouvernementales. En temps de prospérité, une province pouvait se contenter d'un taux de croissance légèrement inférieur à la moyenne, mais, en période de récession, elle était rarement prête à accepter un taux de chômage supérieur.

B. Les premières armes -- de 1958 à 1968

Devant la récession des années 50, le gouvernement fédéral fut forcé d'intervenir pour réduire les disparités régionales. On mit notamment sur pied des programmes de travaux d'hiver en 1958-1959 et 1959-1960. Il s'agissait d'expédients à court terme, mais ils représentaient néanmoins une nouvelle manière de résoudre les problèmes locaux de chômage au moyen d'initiatives à frais partagés et ils prouvèrent la faisabilité de programmes à vocation locale.

Les décideurs de l'époque étaient aux prises avec des problèmes cycliques de courte durée, mais ils cherchèrent surtout à corriger les défauts structurels à long terme des économies régionales. Par exemple, on tenta de mettre en valeur les ressources humaines au moyen

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du Programme d'aide à la formation technique et professionnelle, dont la formule à frais partagés permettait aux provinces d'offrir une formation à leur main-d'oeuvre. On adopta ensuite la Loi sur la formation professionnelle, qui comportait des dispositions sur la main-d'oeuvre et la mobilité visant à lutter contre le chômage structurel.

Parmi les initiatives marquantes de cette période, mentionnons le lancement du Programme d'aménagement rural et de développement agricole (ARDA), visant à améliorer le niveau de vie des agriculteurs installés sur des terres peu productives; la création du Fonds de développement économique rural (FODER), qui devait permettre la réalisation d'initiatives fédérales-provinciales dans des régions désignées; la formation de l'Office d'expansion économique de la région atlantique, qui administrait un fonds servant à financer des projets dans cette région du pays; et la création de l'Agence de développement régional, qui encourageait le développement économique dans les régions où le chômage était élevé, au moyen de stimulants financiers aux entreprises du secteur de la fabrication.

Au cours des années 60, de par leur conception et leur exécution, les programmes fédéraux visaient à corriger des problèmes particuliers. Cependant, faute d'une stratégie de développement globale et de coordination entre les divers ministères intéressés, ces premières tentatives n'eurent qu'une succès mitigé. Chaque programme portait sur des problèmes particuliers de développement économique et était conçu et réalisé par un seul ministère. En outre, les ministères d'exécution collaboraient avec leurs équivalents provinciaux, de sorte que l'on pouvait trouver dans une même province plusieurs plans fédéraux de développement qui n'avaient aucun lien entre eux. Il était donc impossible pour les gouvernements fédéral et provinciaux de collaborer à la poursuite d'objectifs communs et d'élaborer ensemble des stratégies de développement économique. Vers la fin des années 60, il devint évident qu'il fallait charger un organisme central de coordonner les efforts de développement régional déployés par le gouvernement fédéral et de conclure des ententes de coopération avec les provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La création du MEER

Pour que ses efforts de développement régional soient plus cohérents, le gouvernement fédéral créa en 1969 le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et lui confia la mission de promouvoir l'expansion économique et de corriger les inégalités sociales dans les régions défavorisées du Canada. Certains programmes en place furent intégrés aux opérations du MEER tandis que d'autres furent remplacés par de nouvelles initiatives. Le Ministère devait concentrer ses efforts sur 23 zones (pôles de croissance) d'où le développement rayonnerait dans les régions. Il devait y offrir des services d'aide à l'amélioration de l'infrastructure, à l'application de mesures de redressement social et à l'investissement privé dans des zones désignées. Le nouveau ministère devait consacrer la majorité de ses énergies à l'Est du Canada, 80 p. 100 du budget étant affectés à des zones situées à l'est de Trois-Rivières; ces dépenses devaient être canalisées principalement vers les pôles de croissance choisis parce que, croyait-on, il en résulterait des possibilités accrues de croissance économique dans les centres urbains de l'Est.

La théorie des pôles de croissance veut que le développement économique prenne naissance autour de certains points ou pôles et que la croissance ne soit pas égale et n'ait pas la même intensité partout, à cause des possibilités particulières de chaque région. C'est pourquoi il faut diriger les efforts de développement régional vers ces points centraux situés dans des régions à croissance lente, afin de mettre en marche une croissance qui s'entretiendra toute seule. Ensuite, les avantages se feront sentir autour de ces points.

Le MEER permit certes de coordonner et de rationaliser l'action fédérale, mais il ne sut pas s'attaquer efficacement aux problèmes des inégalités régionales. Voici ce qu'en conclut un important examen de la politique réalisé en 1972:

i) Les inégalités régionales étaient trop complexes pour qu'un ministère s'y attaque seul; il fallait adopter une démarche globale permettant aux responsables de toutes les politiques

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernementales d'être mieux informés des objectifs de développement régional et d'y être plus sensibles.

ii) Les programmes nationaux ne suffisaient pas et il fallait leur adjoindre des mesures sélectives et souples afin de tirer profit des occasions de développement déterminées et de contourner les obstacles reconnus.

iii) Il ne fallait pas tant s'attaquer aux inégalités régionales qu'encourager chaque région du pays à atteindre le développement économique et social dont elle était capable. Ce changement de cap était important, car il montrait que l'on s'intéressait désormais plus aux possibilités de développement qu'aux problèmes régionaux.

À la suite de cet examen, le gouvernement fédéral changea complètement sa démarche en matière de développement régional. Le MEER demeura le principal intervenant fédéral, mais on abandonna le principe des pôles de croissance au profit d'une démarche multidimensionnelle plus souple faisant appel à une collaboration accrue entre le gouvernement fédéral et les provinces et entre les ministères fédéraux.

De cette collaboration naquit une série d'ententes fédérales-provinciales d'abord appelées Accords généraux de développement puis, à compter de 1984, Ententes de développement économique et régional (EDER). Dans ce nouveau cadre, les provinces participent davantage à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes de développement régional. Chaque EDER repose sur un ensemble de critères délimitant le cadre à l'intérieur duquel les deux ordres de gouvernement collaborent à la promotion de la croissance régionale ou industrielle. Les conditions particulières de chaque EDER sont le reflet des priorités et des préoccupations de la province signataire. Les projets communs sont mis en oeuvre grâce à des ententes auxiliaires qui prévoient normalement les éléments suivants: i) les mesures à prendre; ii) l'aide financière requise; iii) un mécanisme de consultation et de coordination; et iv) la mise en commun des informations pertinentes par les deux niveaux de gouvernement. On peut assouplir l'élaboration et l'adoption des ententes auxiliaires en y faisant participer directement les ministères d'exécution.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. La création du MEIR

En 1982, le MEER a été remplacé par le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), résultant de la fusion du MEER et du ministère de l'Industrie et du Commerce, démantelé la même année. Désormais, il était possible d'obtenir des stimulants fédéraux au développement industriel et régional par le truchement d'un même nouveau programme, le Programme de développement industriel et régional (PDIR), qui offrait une aide financière aux entreprises de fabrication, de transformation et de services. Toutes les régions du pays y étaient admissibles mais l'ampleur de l'aide accordée variait en fonction de la région et de l'activité en cause.

En 1987, au terme d'un examen du PDIR et des programmes réalisés dans le cadre des EDER, le Comité permanent de l'expansion industrielle régionale de la Chambre des communes a conclu que les régions partageaient la même opinion sur plusieurs aspects des activités du MEIR. Premièrement, elles estimaient que les programmes ne répondaient pas à leurs besoins parce que leur conception et l'évaluation des demandes de fonds étaient fondées sur des critères qui ne pouvaient être appliqués universellement. Faute de participation des régions au processus, on estimait que des sommes d'argent étaient accordées à des projets inutiles tandis que des initiatives valables sur le plan local restaient sans suite.

Deuxièmement, on accusait les programmes du MEIR de courir deux lièvres à la fois en voulant réaliser en même temps la promotion industrielle et le développement régional. De l'avis des régions moins développées, le processus décisionnel du MEIR était dominé par des préoccupations sectorielles, de sorte que le développement industriel recevait plus d'argent et d'efforts que le développement régional. Pour les habitants de ces régions, il fallait que le gouvernement fédéral débloque des fonds pour des projets de faible envergure axés sur l'exploitation des richesses naturelles et que le choix des initiatives soit confié à des bureaux locaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. La restructuration de 1987

À l'été de 1987, le gouvernement fédéral a annoncé le démantèlement du MEIR et l'intégration de ses programmes d'aide à l'industrie à ceux du ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, pour former le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST). Cette nouvelle entité doit demeurer responsable du développement régional dans le Sud de l'Ontario et au Québec tandis qu'ailleurs au Canada, les responsabilités du MEIR en la matière on été confiées à trois organismes régionaux. Le PDIR est venu à expiration en juin 1988 et n'a pas été reconduit.

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) est chargée de coordonner toutes les activités du gouvernement fédéral en matière de développement économique dans la région de l'Atlantique et d'assurer une participation régionale à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes nationaux. L'Agence jouit d'une grande latitude quant au choix des mesures à prendre dans la région; elle est dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars.

L'Initiative fédérale du développement économique dans le Nord de l'Ontario (FEDNOR), qui relève du MIST, est chargé d'encourager le développement économique dans le Nord de l'Ontario et de fournir au gouvernement fédéral des avis et des renseignements quant aux politiques, aux programmes et aux services qui intéressent cette région; son budget quinquennal s'élève à 55 millions de dollars.

On a confié au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (MDEO) la tâche de coordonner, d'appuyer et d'encourager la création d'entreprises dans les quatre provinces de l'Ouest; il lui incombe également de coordonner les activités des autres ministères et organismes fédéraux présents dans cette région. Il administre le Fonds de diversification de l'économie de l'Ouest, qui se chiffre à 1,2 milliard de dollars sur cinq ans.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Résumé

Les programmes de développement régional ont certes connu quelques succès mitigés au cours des ans, mais, dans la majorité des cas, ils n'ont pas permis d'atténuer les inégalités régionales au Canada. L'insatisfaction exprimée à leur égard a donné lieu à de fréquentes réorganisations des efforts fédéraux en la matière, dont bon nombre trahissaient la volonté des divers gouvernements de laisser leur marque sur la politique de développement régional. Toutefois, beaucoup de programmes n'ont cherché qu'à créer des emplois sans modifier au préalable les fondements des économies locales, ce qui aurait ouvert la voie à une croissance durable. Normalement, quand des emplois sont créés, c'est que l'économie est en croissance; mais il faut se garder de confondre croissance et développement, car la croissance n'implique aucune variation des perspectives d'avenir d'une région, alors que le développement dénote une modification profonde de la capacité d'une région d'engendrer la richesse. Des mesures vraiment efficaces de développement régional devraient se traduire par une multiplication des possibilités de croissance durable.

G. Mesures récentes

Le budget de 1989 a prolongé de deux autres années les programmes tant de l'APECA que du MDEO sans augmenter l'affectation initiale de crédits. Dans l'ensemble, les dépenses au chapitre du développement régional seront plus élevées au cours des prochaines années que par le passé, mais n'atteindront pas les niveaux prévus à l'origine. À la lumière d'événements récents, la situation s'annonce difficile pour certaines régions. Dans l'Ouest, la performance économique de la Saskatchewan s'est détériorée au point où le nombre de personnes qui quittent la province atteint une fois de plus un niveau qui pourrait entraîner une baisse de la population. Le Produit intérieur brut réel a accusé une baisse de 4,26 p. 100 en 1986 et de 2,38 p. 100 en 1987. En raison de la pénurie d'emplois, la population qui était de 1 014 000 en 1987, se chiffre à moins de un million en 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les réductions des contingents de pêche dans l'Est du Canada, annoncées récemment, devraient faire grossir sensiblement le nombre de chômeurs, étant donné le manque de temps pour créer suffisamment de nouveaux emplois par l'intermédiaire de l'APECA ou de la nouvelle série d'ententes EDER. La hausse anticipée du chômage arrive à un moment où les exigences concernant l'admissibilité à l'assurance-chômage sont beaucoup plus strictes. Il se peut donc que le programme n'offre pas pour la région le soutien du revenu auquel ses résidents étaient habitués.

CHRONOLOGIE

1957 - La Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (Commission Gordon) cerne un nouveau sujet d'intérêt économique, le développement régional.

1960-1966 - Le gouvernement fédéral met en vigueur plusieurs mesures fiscales et programmes d'aide adaptés à différentes régions.

1969 - Création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).

1974 - Décentralisation des efforts fédéraux de développement régional; signature des Accords généraux de développement (AGD) avec les provinces.

1982-1983 - Création du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), par le fusionnement du MEER et du ministère de l'Industrie et du Commerce. Les AGD deviennent des EDER. On annonce le lancement du Programme de développement industriel et régional (PDIR).

1987 - Le gouvernement fédéral annonce la création d'organismes régionaux de développement pour l'Est et l'Ouest du Canada. Le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie est intégré à l'élément de soutien industriel du MEIR pour former le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

1988 - Le PDIR vient à expiration et n'est pas reconduit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Anderson, F.J. Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective. Toronto, Harcourt Brace Jovanovich Canada, 1988.

Bradfield, Michael. Regional Economic Analysis and Policies in Canada. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1988.

Careless, Anthony G.S. Initiative and Response: The Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development. Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.

Conseil économique du Canada. Vivre ensemble: une étude des disparités régionales. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1977.

Howland, R.D. Certains aspects régionaux du développement économique du Canada. Ottawa, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, 1957.

Lithwick, N. Harvey. "Regional Development Policies: Context and Consequences." Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development. William J. Coffey et Mario Polèse (éd.). Montréal, Institut de recherches politiques, 1986, p. 121-155.

Melvin, James R. "Regional Inequalities in Canada: Underlying Causes and Policy Implications". Analyse de politiques, vol. 13, n° 3, 1987, p. 304-317.

Savoie, Donald J. Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions. Toronto, University of Toronto Press, 1986.